

# Incertezza del diritto: il caso delle serre FV di Narbolia (OR)



Riccardo Marletta,  
avvocato in Milano

riccardo.marletta@studiolegalebelvedere.com  
www.studiolegalebelvedere.com

**Q**ualsiasi operatore, prima di imbarcarsi nella procedura di richiesta di un atto autorizzativo di una certa importanza, è solito porre al proprio legale almeno questi quattro quesiti: quanto tempo deve trascorrere perché l'atto autorizzativo divenga inoppugnabile, quale categoria di soggetti può proporre ricorso al giudice amministrativo contro l'atto stesso, quale può essere la durata prevedibile del giudizio e quale l'esito.

Chi si trova a dover fornire riscontro a queste domande può confermare la reazione incredula degli operatori, a maggior ragione se esteri, quando viene loro spiegato che non è possibile rispondere con un grado ragionevole di certezza ad alcuno dei quesiti posti.

Eppure è proprio così, come conferma la vicenda processuale concernente la realizzazione di un grande parco di serre fotovoltaiche nel Comune di Narbolia, in provincia di Oristano, vicenda che può essere sintetizzata nei termini seguenti.

## ASSOCIAZIONE DI CONSUMATORI E CITTADINI CONTRO

Con una serie di provvedimenti approvati tra l'anno 2009 e l'anno 2010, il Comune di Narbolia aveva assentito, su richiesta di un operatore del settore, la realizzazione del parco fotovoltaico in questione. Sennonché nel corso del 2012 un'associazione di consumatori ed alcuni residenti nella zona in cui era previsto l'intervento avevano impugnato davanti al TAR Sardegna i provvedimenti autorizzativi in questione, sostenendo in primo luogo che gli stessi avrebbero dovuto essere rilasciati non già dal Comune di Narbolia, quanto piuttosto dalla Regione Sardegna.

A fronte di questo rilievo, la Regione Sardegna provvedeva alla convalida degli atti posti in essere dal Comune di Narbolia. A questo punto i ricorrenti impugnavano anche l'atto di convalida regionale davanti al TAR Sardegna a mezzo di motivi aggiunti.

Con sentenza n. 599 depositata in data 11 luglio 2014, il TAR Sardegna provvedeva all'annullamento degli atti comunali e regionali impugnati.

Nella pronuncia il TAR Sardegna ha in primo luogo respinto le eccezioni di tardività del ricorso mosse dal Comune di Narbolia e dall'operatore titolare dell'autorizzazione.

Il TAR ha infatti ritenuto che il termine di sessanta giorni dalla conoscenza dei provvedimenti impugnati previsto per la proposizione del ricorso non decorresse dal giorno di pubblicazione degli atti in questione, né da quello di inizio dei relativi lavori

## IL CONSIGLIO DI STATO HA SOSPESO L'ESECUTIVITÀ DELLA SENTENZA CHE AVREBBE PORTATO ALLA RIMOZIONE DEL PARCO SOLARE RICHIESTA DEL TAR SARDEGNA DOPO IL RICORSO DI UN'ASSOCIAZIONE DI CONSUMATORI LOCALE E DEI CITTADINI

edilizi, ma soltanto dalla data dell'analisi della documentazione relativa all'autorizzazione, che i ricorrenti hanno potuto esaminare a seguito di istanza d'accesso.

È evidente tuttavia che, così opinando, viene meno qualsiasi certezza in ordine all'inoppugnabilità dell'atto autorizzativo per decorso del termine decadenziale di sessanta giorni per la proposizione del ricorso. È infatti sufficiente che un soggetto interessato, magari a distanza di anni dal rilascio dell'autorizzazione, presenti un'istanza d'accesso alla relativa documentazione perché il termine di impugnazione di tale atto per il soggetto in questione decorra dalla data di esame della documentazione stessa.

Ciò a maggior ragione rischia di creare distorsioni laddove, come nella specie, il giudice amministrativo tenda ad allargare il novero dei soggetti legittimati alla proposizione del ricorso.

Nella sentenza in esame il TAR ha infatti sostenuto che la legittimazione all'impugnazione dei provvedimenti in materia ambientale spetterebbe non soltanto alle associazioni di protezione ambientale propriamente dette, ma anche alle associazioni a difesa degli interessi dei consumatori il cui statuto comprenda la tutela dell'ambiente tra i vari scopi istituzionali.

Il TAR ha inoltre osservato che, in presenza di un'organizzazione stabile e di un'effettiva e non di un'occasionale militanza a favore della tutela dell'ambiente, anche le articolazioni regionali di tali associazioni possono essere considerate legittimate a impugnare provvedimenti aventi valenza ambientale.

## IMPIANTI ILLEGITIMI SECONDO IL TAR SARDEGNA

Operate queste premesse, il TAR si è soffermato sulla posizione dell'associazione di consumatori proponente il ricorso e ha rilevato come lo statuto della stessa contemplasse tra gli scopi istituzionali anche la tutela dell'ambiente.

Tanto è bastato al TAR Sardegna per ritenere che tale associazione si caratterizzasse per una "effettiva e non occasionale militanza" a favore della tutela dell'ambiente e per rinvenire dunque "un meccanismo di collegamento tra l'associazione e la tutela di cui questa si afferma portatrice" legittimante l'impugnazione proposta avverso i provvedimenti di autorizzazione del parco fotovoltaico in questione.

Respinta anche tale eccezione preliminare, il TAR è entrato nel merito del ricorso, accogliendo il motivo con il quale era stata denunciata l'incompetenza del Comune di Narbolia con riferimento al procedimento autorizzativo in esame.

Nello specifico, il TAR ha affermato che ente competente all'assunzione dei provvedimenti gravati era la Regione Sardegna in forza di quanto previsto dall'art. 6 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 3, il cui III comma, ultimo periodo, stabilisce che "sino all'approvazione del Piano energetico ambientale regionale la competenza indicata nell'articolo 21, comma 3, lettera b) della legge regionale n. 9 del 2006", che comprende il rilascio di provvedimenti autorizzativi per gli impianti di produzione di energie rinnovabili, è della Regione. Con riferimento al caso di specie, tale disposizione era intervenuta in un momento successivo all'avvio del procedimento autorizzatorio ma precedente all'emanazione dei provvedimenti impugnati, di talché il TAR, constatata l'assenza del piano energetico regionale, ha ritenuto

applicabile la norma sopra citata.

Di conseguenza il TAR Sardegna ha accolto il motivo di ricorso con il quale era stata denunciata l'incompetenza del Comune a favore della Regione.

Il Tribunale è quindi passato ad esaminare i motivi aggiunti che erano stati proposti avverso i provvedimenti con i quali la Regione Sardegna, al fine precipuo di emendare la dedotta incompetenza, aveva provveduto in corso di causa alla convalida dell'autorizzazione comunale gravata.

In proposito il TAR Sardegna ha richiamato l'orientamento giurisprudenziale consolidato per il quale "l'Amministrazione ha il potere di convalidare o ratificare un provvedimento viziato", ma ha aggiunto nel contempo che "l'atto di convalida deve contenere una motivazione espressa e persuasiva in merito alla sua natura e in punto di interesse pubblico alla convalida". Non rinvenendo tale motivazione, il TAR Sardegna ha affermato l'illegittimità degli atti di convalida, dichiarando irrilevante il fatto che l'interesse pubblico sotteso alla conservazione dei provvedimenti comunali potesse comunque dedursi dalla normativa nazionale e comunitaria sugli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la quale notoriamente attribuisce agli stessi "importanza primaria". All'annullamento dei provvedimenti impugnati da parte del TAR avrebbe dovuto seguire la demolizione dell'impianto realizzato.

## IL CONSIGLIO DI STATO SALVA LE SERRE (ALMENO PER ORA)

Di tutt'altro avviso rispetto al TAR Sardegna è stato però il Consiglio di Stato, il quale, pronunciandosi in sede cautelare sul ricorso in appello presentato avverso la sopra richiamata sentenza, ha sospeso l'esecutività della sentenza stessa.

Precisamente, con l'ordinanza 15 ottobre 2014, n. 4079, il Consiglio di Stato, dopo aver ritenuto "non prive di spessore" le eccezioni sulla carenza di legittimazione e sulla tardività dell'azione proposta dall'associazione di consumatori con il ricorso di primo grado, ha sinteticamente ma incisivamente affermato che "la motivazione dell'atto di convalida è facilmente ravvisabile nell'interesse pubblico attribuito per legge agli interventi in materia di energia rinnovabile" (Consiglio di Stato, Sezione V, ordinanza 15 ottobre 2014, n. 4079).

Dunque, per effetto di tale ordinanza, l'impianto in questione può continuare a funzionare in attesa che il Consiglio di Stato decida il merito dell'appello in questione e questa soluzione appare rispettosa del principio di favor per la realizzazione di impianti fotovoltaici cui è improntato il nostro ordinamento. Peraltro l'ordinanza cautelare sopra richiamata non ha stabilito una data per la discussione del merito dell'appello e pertanto risulta allo stato impossibile prevedere i tempi necessari per la definizione del giudizio.

Vero è che, stante il tenore dell'ordinanza cautelare emessa dal Consiglio di Stato, sembrerebbe ragionevole ritenere che quest'ultimo si determinerà ad accogliere l'appello anche in sede di decisione definitiva di merito; tuttavia un colpo di scena è sempre possibile.

Riccardo Marletta  
Avvocato in Milano

riccardo.marletta@studiolegalebelvedere.com  
www.studiolegalebelvedere.com